

Regiegemeente en overheidsNV: een innige relatie

Marjolein Hesselink, Jan den Hollander en Hester Keesmaat, Van de Bunt adviseurs

Een middelgrote gemeente heeft de ambitie zich te ontwikkelen tot regiegemeente. De uitvoerende taken op het gebied van beheer en onderhoud van de openbare ruimte zijn daarom ondergebracht bij een overheidsgedomineerde uitvoeringsorganisatie. Partijen hebben een dienstverleningsovereenkomst afgesloten. Desondanks verloopt de samenwerking tussen gemeente en uitvoeringsorganisatie stroef. De gemeente begrijpt niet hoe dit kan: 'We hadden alles toch geregeld in een overeenkomst?'

>> Diverse gemeenten (opdrachtgever, klant, regiegemeente) hebben meerjarige overeenkomsten afgesloten met uitvoeringsorganisaties (opdrachtnemer, leverancier, overheidsNV) waar men (mede-) aandeelhouder van is. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer levert vervolgens de nodige spanning op. De beoogde efficiency en professionalisering in het beheer van de openbare ruimte wordt daardoor niet bereikt. Wanneer we nader onderzoeken welke oorzaken hieraan ten grond-

slag liggen, blijkt dat bij het ontwikkelen van de dienstverleningsovereenkomst weinig aandacht is geschonken aan het ontwerpen van partnerschap tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Dat is op zich niet vreemd. Hoewel gesproken wordt over partnerschap, heeft men in de praktijk met een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer toch een wat afstandelijker overzichtelijke relatie voor ogen. Daar heeft men geen beelden bij van intensieve samenwerking en fre-

quente interactie. Men is zich niet bewust van het feit dat sturen op afstand alleen mogelijk is als je dicht bij elkaar staat. En er dus wel degelijk aandacht geschonken moet worden aan de relatie.

Aandacht voor partnerschap betekent dat regiegemeente en overheidsNV bij het opstellen van de dienstverleningsovereenkomst in gesprek gaan over de wijze waarop ze willen gaan samenwerken. Door daarbij ook te spreken over de gevoeligheden maakt men ze hanteerbaar.

Voorbeeld 1: de begraafplaats

Een gemeente heeft haar buitendienst over laten nemen door een overheidsNV die reeds afvalinzameling en reiniging voor de gemeente verricht. Het beheer en onderhoud van de begraafplaats behoort ook tot de uitbestede taken. De gemeente vindt het belangrijk dat dit extra zorgvuldig uitgevoerd wordt. Opdrachtgever en opdrachtnemer maken daarom tijdens het ontwerpen van het contract specifieke afspraken over de uitvoering van de werkzaamheden op de begraafplaats. Zo worden gezamenlijk protocollen ontwikkeld.

Aspecten als gedwongen winkelnering, tegenstrijdige belangen, wederzijdse verwachtingen en politieke context komen daarbij aan bod. Interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer levert een belangrijke bijdrage aan het ontwerpen van een conflictbestendige relatie. In de praktijk gaat het immers altijd anders dan vooraf afgesproken.

Dienstverlening ontstaat in interactie

Met het uitbesteden van de uitvoeringsdienst beheer en onderhoud openbare ruimte vertrekt ook de kennis hierover naar de opdrachtnemende overheidsNV. Bij het matchen van vraag en aanbod in een dergelijke situatie ontstaat spanning tussen de vragende gemeente en de autonome uitvoeringsdienst. De opdrachtgever denkt te weten wat hij wil, maar kan soms moeilijk omschrijven wat hij écht nodig heeft vanwege beperkte deskundigheid. De uitvoeringspartner daarentegen denkt vaak al gauw te weten wat de opdrachtgever nodig heeft en probeert deze in die richting te sturen. Over het uiteindelijk effect zijn geen van beiden tevreden.

Om deze spanning te vermijden, wordt dikwijls gesteld: laat het wát over aan de opdrachtgever en het hóe aan de opdrachtnemer. In de praktijk werkt deze oplossing maar gedeeltelijk. Wat en

hoe zijn verbonden met elkaar. Het 'hoe' is in sommige gevallen belangrijk voor de gemeente vanwege politieke risico's of financiële consequenties.

Het credo 'u vraagt wij draaien' gaat niet altijd op; veel dienstverlening is niet standaard. Opdrachtgever en opdrachtnemer moeten daarom in interactie de dienstverlening samen ontwerpen. Daarbij duiken zij samen in de problematiek en vormen zo een gezamenlijk beeld van wat er moet gebeuren (eisen en wensen aan het product of de dienst). Maar ook hoe dit moet gebeuren (op welke wijze, via welk proces). Overigens is dit proces niet per definitie afgerond na de ondertekening van het contract. Ook daarna kunnen situaties ontstaan waarin het noodzakelijk is om nadere afspraken te maken.

Onrealistische verwachtingen

Een gemeente wil met het uitbesteden een bezuiniging realiseren, de kwaliteit van de dienstverlening verhogen of beide. Vaak speelt daarbij dat de taken worden uitbesteed uit onvermogen om deze veranderingen intern te bewerkstelligen. De gewenste doelstellingen lijken dan niet altijd (direct) gerealiseerd te worden met de uitbesteding van taken. De vraag is of de verwachtingen wel realistisch waren.

Maar ja, hoewel de gemeentelijke dienst is verzelfstandigd, werkt alles vaak nog door met de oude organisatie en dezelfde mensen. Die kunnen niet van de ene op de andere dag aan allerlei verwachtingen voldoen, die zij als gemeentelijke dienst niet konden waarmaken. De (kwalitatieve) ontwikkeling van de uitvoeringsorganisatie dient daarom onderdeel te zijn van de afspraken tussen de opdrachtgever en de uitvoeringsorganisatie. De opdrachtnemer maakt een geloofwaardig veranderplan en laat daar zijn toezeggingen van afhangen. Beide partijen volgen de voortgang van de verbetering. Als de kwaliteit niet conform afspraken verbetert, kan de leverancier daar op worden aangesproken. Overigens betekent dit niet dat de gemeente zelf stil kan blijven staan. Ook zij zal aandacht moeten besteden aan de professionalisering van haar eigen opdrachtgeversrol. Samen gaat men een traject aan dat tijdens de looptijd van het contract voortdurend geëvalueerd en bijgesteld moet kunnen worden.

Politieke context blijft bestaan

Met het op afstand zetten van uitvoeringstaken van de gemeente, denkt men veelal ook de politiek op afstand te kunnen zetten. Dat is een illusie. De politieke verantwoordelijkheid voor wat er gebeurt en hoe dat gebeurt neemt met het uitplaatsen niet af. De onderlinge afspraken dienen daarom voldoende ruimte voor politieke beïnvloeding te bieden. In plaats van te doen alsof de politiek uit te sluiten is, is het zaak spelregels te ontwikkelen hoe met de politiek om te gaan.

Conclusies

Op grond van het voorgaande kunnen een aantal conclusies worden getrokken.

Ontwerpen van het contract kan niet zonder aandacht voor partnerschap

Partijen lijken vaak te verwachten dat vertrouwen met bepalingen in contracten te bewerkstelligen is. De wijze waarop RAW-bepalingen (Regeling Aanbesteding Werken) in het beheer van de openbare ruimte gebruikt worden illustreert dit.

Voorbeeld 2: duurder uit, hoe kan dat nou?

In een middelgrote gemeente kwam men tot de ontdekking dat na uitbesteding van het beheer en onderhoud de uitvoeringskosten ineens toenamen. Tegenover elke vraag die de gemeente bij de uitvoeringsorganisatie deponeerde stond een factuur. Daarbij kwam dat ook de kwaliteit niet verbeterde. Dit leidde tot discussie, vooral op operationeel niveau. Toen de gemeente het uitvoerende werk nog in eigen hand had, kon zij allerlei tussendoor zaken bij de eigen uitvoeringsorganisatie beleggen zonder hiervoor extra budget te organiseren.



Uiteraard is het noodzakelijk om afspraken te maken over onder meer prestaties, management-informatie, meer- en minderwerk. Maar vertrouwen ontstaat alleen in interactie. Een goede balans tussen aandacht voor zakelijke afspraken - papier - en aandacht voor partnerschap is noodzakelijk.

De interactie die bij partnerschap hoort moet georganiseerd worden

Naast het ontwerpen van het contract, is het ontwikkelen van het samenspel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer de belangrijkste opgave. Tijdens het ontwerpen van de overeenkomst kan een tijdelijke projectorganisatie met medewerkers van de gemeente en de uitvoeringsorganisatie bijdragen aan het ontwikkelen van een goede relatie op meerdere niveaus. Leren samenwerken ontstaat als toekomstige lastige situaties samen onder ogen worden gezien. Bovendien is het verstandig een overgangperiode in te bouwen waarin het samenspel gevolgd en verder ontwikkeld wordt. Leren van en in de praktijk. De projectgroep zou nog zeker een half jaar na de overgang actief moeten blijven.

Het gaat hier om een veranderingsproces

Het op afstand zetten van de uitvoering betekent een verandering voor de bestaande organisaties. Het is belangrijk het traject als een veranderkundig proces te zien en als zodanig op te pakken. Tref daarom de voorzieningen, eerst in de vorm van de genoemde overgangperiodes en vervolgens met een daartoe ingerichte overlegstructuur om het leeraspect in de samenwerking te onderhouden en continu bij te sturen. Zorg dat er sprake is van een breed leerproces,

bijvoorbeeld door de genoemde projectgroep de discussie niet alleen zelf te laten voeren, maar daar ook de andere betrokkenen in mee te nemen. De organisatie lerend maken voorkomt in een later stadium veel gedoe. <<

Website
www.vandebunt.nl

Voorbeeld 3: invloed van het gemeentebestuur

Burgers melden zich, soms via de wethouder of via de gemeenteraad, met hun irritaties over het onderhoud van de openbare ruimte. In een bepaalde gemeente vervulde het serviceteam voor wethouder, raad en gemeentelijke organisatie een belangrijke rol in het ad hoc beïnvloeden van de openbare ruimte en daarmee in het oplossen van meldingen van burgers. Wat nu als deze serviceteams worden uitbesteed? De politieke context blijft bestaan en daarmee de behoefte van onder andere de wethouder om op de oude wijze invloed te willen uitoefenen. Men heeft hiertoe dan ook al voor de overgang procedures ontwikkeld om dat in te kunnen passen.